Comisión de Presupuestos
Carpeta Nº 2473 de 2017

Versión Taquigráfica N° 1919 de 2018

OTORGAMIENTO Y USO DE VIÁTICOS A FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Regulación

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 6 de noviembre de 2018

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señora Representante Lilián Galán.
MIEMBROS:	Señores Representantes Wilson Ezquerra, Oscar Groba y Hermes Toledo Antúnez.
INVITADOS:	Por el Tribunal de Cuentas señora contadora Susana Díaz, Presidenta y señor contador Omar Zooby, Director de Auditoría.
SECRETARIA:	Señora Beatriz Méndez.
PROSECRETARIA:	Señora Sandra Pelayo.

SEÑORA PRESIDENTA (Lilián Galán).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión da la bienvenida a la señora presidenta del Tribunal de Cuentas, contadora Susana Díaz, y al director de Auditoría, contador Omar Zooby, a quienes hemos invitado para que nos brinden un informe sobre el proyecto relativo a "Otorgamiento y Uso de Viáticos a Funcionarios Públicos".

SEÑORA DÍAZ (Susana).- Muchas gracias por la invitación.

Para nosotros es muy difícil hablar del proyecto en sí, porque es una situación que nos excede. Lo que estuvimos viendo fue cómo se veían afectadas nuestras competencias -como hoy, de pronto- en nuestra función de órgano de contralor de la hacienda pública.

No obstante ello, nos llamó poderosamente la atención la redacción del artículo 1º y nos gustaría que no diera lugar a dudas. El artículo 1º, que establece el ámbito de aplicación de la norma, menciona, entre otros organismos, a los servicios descentralizados y, de esa manera, estaríamos tratando a los servicios descentralizados y a los entes industriales y comerciales en forma diferente, porque en el artículo final, a los entes autónomos y a los gobiernos departamentales se los conmina a la aplicación de un régimen que esté acorde tanto con la Ley Orgánica Municipal, como con los estatutos de los propios incisos. Entonces, por ejemplo, tenemos que Antel es un servicio descentralizado y, por lo tanto, entra dentro del ámbito de aplicación, pero UTE, no; entra el INAU, pero no la Udelar o ANEP.

Por lo tanto, este ámbito de aplicación nos resulta un tanto confuso. Entonces, si se quiere dejar fuera del ámbito de aplicación a los servicios descentralizados industriales y comerciales -que es lo que parece-, nos gustaría que quedara claro y que se incluyeran también dentro del artículo 8º.

Luego, lo que establecen los artículos 2º, 3º y 4º es más o menos lo que ya existe. El artículo 4º habla de "adelanto" y esa palabra, realmente, nos pone en un compromiso, porque no se pueden adelantar fondos. En realidad, los viáticos se liquidan, de acuerdo a la escala de las Naciones Unidas y, quizás, con un porcentaje de imprevistos. Eso se hace hoy en general; no puedo decir que se haga en todos los casos, pero sí en general. Es la liquidación del viático; luego, viene la realidad; pero no es un adelanto: es la liquidación del viático. Entonces la palabra "adelanto" quizás no sea la más adecuada.

En alguna otra norma, creo que reglamentaria, se habla de adelanto, pero en realidad no es que se dé un adelanto de fondos. Eso no es así.

El contador Zooby se va a referir con más precisión al artículo 5º, pero de todas formas quiero decir que esta situación nos complica mucho más que lo que está hoy. Se pasó por varios estadios en cuanto a los viáticos -por lo menos durante mi experiencia en la Administración Pública-, tanto al interior como al exterior, y realmente no es sencillo de dar cabal cumplimiento a lo que se está disponiendo en esta ley.

SEÑOR ZOOBY (Omar).- Cuando leemos el artículo 5º, lo que nos llama bastante la atención es el literal D), que dice: "En caso de no proceder a la devolución dicho sobrante se considerará materia gravada según dispone el artículo 157 de la Ley N° 16.713, de 3 de setiembre de 1995".

Si la norma general es que se debe hacer una rendición de cuentas, después de hacerlo y de comprobar que esa rendición de cuentas está bien, queda fehacientemente comprobado lo que gastó el funcionario por viáticos y queda determinado exactamente lo que debe devolver. No soy abogado, pero me da la impresión de que si un funcionario público tiene que devolver una suma de dinero fehacientemente comprobada y no lo hace, es enriquecimiento indebido, porque ¿qué funcionario va a devolver dinero si sabe que igual aporta el 25% y se queda con el 75%? No es una regla general, algunos por supuesto que lo devolverán, pero es llamativo: si usted tiene que devolver el dinero, lo debe reintegrar a las arcas del Estado, no tiene por qué quedárselo y regularizar la situación aportando el 25%. Es como si se le diera una remuneración extra por viajar.

Nos llama la atención. No parece lógica esa situación, por lo que estimamos que debería repensarse el tema. Si al funcionario se le determina que tiene que devolver el dinero, lo debe hacer, no hay ninguna razón para que no lo devuelva. Y si no lo hace, tendrá su sanción dentro del reglamento que corresponda.

Por otra parte, todos los que viajamos en algún momento sabemos que a veces tenemos un pequeño gastito del que no hay comprobante. Por ejemplo, estamos en la India, tomamos un taxi y no tenemos un comprobante; o ponemos unos dólares en la máquina que suelta los carritos para llevar las valijas y no tenemos comprobante. Tal vez la ley puede exceptuar hasta un monto mínimo de gastos que puedan no tener comprobante. No es una cosa tan importante, pero de repente no se puede ser tan estricto con algunos gastitos que no tiene por qué asumir el funcionario si realmente los gastó.

SEÑORA DÍAZ (Susana).- Otro tema que queremos mencionar es el relativo a la documentación respaldante de los gastos. Si pedimos que sea una documentación respaldante válida, no podemos pedir documentos del exterior. Por eso dijimos que, en realidad, lo que hacen es comprobar fehacientemente que se realizó el gasto, pero no es una rendición de cuentas efectiva porque la documentación no es la que tiene las características que exige el Uruguay para ello.

En las misiones al Congo tuvimos que ser mucho más elásticos con los fondos de Naciones Unidas. A pesar de todo lo que se ha logrado en los últimos tiempos sobre esas rendiciones de cuentas, en el Congo no hay facturación, entonces, es imposible realizar una rendición de cuentas, se hace un gasto estimado de determinadas cosas que, si se consiguen, hay que comprar. Lo que se necesita es que sea algo realmente probable de rendir. No estoy hablando de las cosas que son lógicas como, por ejemplo, alojamiento y alimentación, porque allí a veces se da que luego de que la persona está allá, hay determinados gastos que no realiza, porque es invitada a los almuerzos o hay alguna cena o alguna otra cosa que no corre por su cuenta. Entonces, cuando se hace la liquidación, se hace por el gasto total de los días que dure la misión, pero hay gastos que, de pronto, cuando ya se está allí, no se realizan. Ha pasado que se han pagado viáticos

considerando el alojamiento, cuando la invitación incluía el alojamiento y la comida. En esos casos, es justificado que se explicite que tiene que hacer el rendimiento de ese tipo de gastos, de que pernoctó y comió con cargo a sus viáticos.

Por eso, tenerlo en una norma, de pronto, constriñe después a la persona, y a nosotros nos pone en un brete para autorizar ese tipo de gastos o, de alguna manera, visarlos, porque si me dicen que tiene que documentarlo, le tengo que pedir documentación válida, no me puede traer un papelito que diga que compró una Coca Cola.

SEÑOR ZOOBY (Omar).- Nosotros hemos revisado muchas veces, por ejemplo, rendiciones de cuentas del Ministerio de Defensa, de los Fondos ONU, que vienen a la intervención del Tribunal y todas pasan por mí en algún momento. No estamos hablando de un simple viaje, los Fondos ONU gastan cualquier cosa -repuestos, otras cosas-, entonces, vienen boletas que no sé si realmente son ciertas, vienen cosas escritas en otro idioma, en una moneda que no sé ni cuál es. Entonces, qué tan válida es esa documentación. No le quiero faltar el respeto a nadie que haga eso, pero yo como auditor, realmente, no estoy seguro de lo que estoy interviniendo, porque yo no sé si esas facturas realmente representan lo que dicen representar, porque ni siquiera están en español o en un idioma que conozca.

Entonces, el tema de la documentación realmente es un problema. Creo que para los gastos grandes, de hotel y de alimentación, sí; ahora, para otro tipo de gastos, que normalmente deben ser los mínimos dentro de una rendición de cuentas, tal vez habría que estudiarlo un poco más.

Vinculado directamente con la documentación y con lo que representa su importe en moneda nacional, nos parece que hay que establecer el tipo de cambio y el arbitraje que se debe usar para traducir esos importes en pesos, en dólares o en la moneda en que se quiera rendir. De repente hay que decir que se debe aplicar la cotización interbancaria vendedor que surge del Banco Central, o arbitrajes del Banco Central cuando se trata de lugares donde no tienen dólares, pero de alguna forma tiene que quedar claro cuál es la conversión que hay que hacer a la hora de controlar, porque si no, puede haber mucha variabilidad. El cambio de la esquina tiene una cotización y el Banco Central tiene otra. A veces la diferencia no es mucha, a veces puede ser más, pero una norma de este tipo tiene que ser clara y no dejar lugar a dudas sobre el tipo de cambio que se debe aplicar.

SEÑORA DÍAZ (Susana).- Les voy a poner un ejemplo.

Recientemente viajé a Guayaquil -contra mi voluntad totalmente- y el Tribunal de Cuentas me dio el equivalente de los viáticos del Ministerio de Relaciones Exteriores, escala ONU, en moneda nacional. Yo los pasé a dólares y además tuve problemas con mi banco. Entonces, cuando recuperé esa plata para irme, ya tenía menos pesos y, por lo tanto, menos dólares. Luego, gasté, volví y había otro tipo de cambio. ¡Mi rendición de cuentas debe haber sido un desastre! Yo sé que tenía dólares asignados y dólares gastados, porque justo Ecuador tiene el dólar como moneda. Entonces, hice eso. Alguien perdió y alguien ganó; no sé quién ni me importa, porque yo quería salir de esa rendición de cuentas porque era un caos.

Por suerte, en el tribunal el tema viajes es bastante escueto, no es un organismo que tenga viajes permanentes, como me pasaba antes en el ministerio, con el tema Mercosur, con lavado o con grandes temas por los que se viajaba en forma permanente mensual. Yo decía: ¿cómo hacen para que la rendición de cuentas les cierre? Me dijeron: yo no les pido rendición de cuentas. Entonces, tampoco está bien, porque entendemos que eso es lo que le dan para gastar. Si gasta más, paga el funcionario y si gasta menos, se lo queda el funcionario. No me parece que esa sea una buena solución y estamos viendo el tema, pero en realidad es un problema.

Cuando viajé, fui a comprar al quiosco de la esquina cigarrillos y coca cola, y me dieron un tique que cuando llegué a Montevideo ya no se leía. Soy fumadora, fui a comprar cigarros, carísimos, y pedí el tique. Entonces, ¿hasta dónde la rendición de cuentas nos asegura algo? La verdad es que en todos estos años he visto ir y venir sobre el tema rendición de cuentas de viáticos. Creo que es justo que se realice. El tema es cómo y hasta dónde estamos pidiendo, porque una cosa es que se pida para los grandes grupos y otra es pedir hasta los últimos centésimos que, de pronto, se podían dejar como "Otros".

La OPP hoy para la Administración Central lo divide en sesenta, treinta y diez, es decir, alojamiento, comida y gastos chicos. Claro que si usted fue a China, los diez capaz que son US$ 500. No son todas cifras menores.

Ese es el otro problema. ¿Cómo lo escribimos en una norma para que sea efectivo y justo para todas las partes? También para que nos deje tranquilos que lo que se otorgó se gastó. Realmente, el literal D) me parece un aumento de sueldo encubierto; lo mismo el artículo 6º. Yo voy a proceder a descontárselo del sueldo; le tengo que descontar todo del sueldo, lo que gastó y lo que no gastó, y eso es una sanción. La forma más práctica es retenérselo de los haberes y para nosotros, como Tribunal de Cuentas, es bárbaro, pero eso sí es una sanción. Lo establecido en el artículo 4º creo que es un aumento de sueldos encubierto y que, en realidad, la obligación es rendir. Si se hiciera mediante una declaración jurada, también tiene su forma de, por lo menos, un compromiso. El monto, sobre el total, también es una forma de evaluar.

No todas las auditorías implican ver toda la documentación; a veces hay que tener en cuenta la situación en general y el costo beneficio de la auditoría. No es lo mismo si estamos hablando de un viaje de un día a Buenos Aires que de diez días a Nueva York o un día a China. Digo China, porque junto con Japón y Rusia son lugares en los cuales nosotros tenemos, inclusive, hasta problemas con la documentación, como decía el contador Zooby, porque no entendemos lo que se gastó, porque además de no entender el idioma no se entiende la letra y en muchos lugares no hay factura electrónica. Entonces, la tarea de contralor, cuando se hace a medias, es muy difícil, porque nos vemos en la situación de que no estamos midiendo a todos con la misma vara. Por eso, planteábamos la dificultad que para nosotros implica el tema de la aplicación de este artículo 5º. Realmente, les trasladamos el problema, pero nos quedaríamos mal si no lo hiciéramos notar, porque a veces por querer tener la situación en la forma más efectiva posible y no dejar escapes o cosas que van reñidas contra el ser un servidor público respetuoso de los fondos y de la hacienda, también nos lleva a que haya discriminación entre los distintos grupos de funcionarios, a su vez dependiendo de los destinos. Entonces, es un poco difícil dar una solución general y creo que debería darse alguna posibilidad de que en determinados casos -no los podemos ver todos hoy- pidan lo que la situación amerite y tenga el visto bueno de alguien superior en cada uno de los casos. Quizás esa sea la solución menos mala. En esto no hay nada perfecto y menos en el entendido de que estamos hablando de montos que no son, en general, muy grandes individualmente. Sí lo son cuando uno ve el conjunto.

Creemos, además, que no rendir puede ser malo, pernicioso, porque acostumbra a que no se respeten las normas existentes. Ha pasado que como es imposible revisarlo y verificarlo, se les dice que no rindan. Creo que el tribunal estaría mal si no les advirtiera la dificultad a que nos vamos a enfrentar, para la que no tenemos una solución ideal, pero que de pronto se pueda buscar una solución intermedia, responsabilizando a algunos mandos o bajo declaración jurada de montos menores. Es decir: dejarlo un poco abierto para que no estemos haciendo algo que no tenga después el fin que se estaba buscando.

SEÑOR TOLEDO ANTÚNEZ (Hermes).- No conocía el proyecto, ya que recién me hago de él, y se han planteado algunas cuestiones que me parecen relevantes.

Primero que nada, como sugerencia, me parece interesante apuntar que el proyecto no debería decir -entre comillas- "adelanto de fondos". Mi pregunta es si ustedes se animan a hacer una sugerencia con la responsabilidad nuestra de plasmarlo en el artículo.

La otra pregunta está vinculada al tema respaldo de gastos, si no me equivoco está en el literal D) y es más preocupante. Lo que manifesté sobre el artículo 4º es un tema de redacción, pero este ya es un caso, por los conceptos que ustedes han manejado, bastante preocupante.

Esto no tiene que ver con el proyecto en sí, pero, si se me permite, quisiera hacer una pregunta. Como edil en una época estuve en una comisión que tenía que ver con los gastos de la intendencia y el concepto de viático es dificultoso, porque algunos lo aplican de una manera y otros, de otra. En la intendencia que yo conozco el viático al final se transformaba en un sueldo, porque una persona que viajaba tenía equis pesos por día y luego se le pagaban los gastos aparte. Es una cuestión que nunca entendí; no sé si esto es aceptable; no sé si ustedes conocían de esto o no.

El último apunte está totalmente fuera de esto.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quiero decirle al señor diputado que citamos al Tribunal de Cuentas por este proyecto concretamente y nos parece que no corresponde que ellos puedan opinar sobre determinadas intendencias.

SEÑOR TOLEDO ANTÚNEZ (Hermes).- Está perfecto, pero sabe que no tengo mucha oportunidad de tenerlos cerca.

De todas formas, retiro la pregunta.

SEÑOR GROBA (Óscar).- En primer lugar, quiero saludar a la delegación a la que creo que no veíamos desde la rendición de cuentas.

(Diálogos)

——Obviamente, es muy importante vuestra presencia por los insumos que precisamos para proceder a hacer la mejor norma para una rendición de cuentas. En realidad, en ese afán, se precisa tanto que se complica. Por eso la presencia de ustedes es muy importante, porque ayuda a resumir algunas cuestiones.

Quedé pensando en el inciso D) del artículo 5º que establece: "En caso de no proceder a la devolución de dicho sobrante […]". En realidad, se debe proceder a la devolución del sobrante. A mí eso ya me había generado alguna inquietud cuando se presentó el proyecto y hoy la ratifico, por lo menos. Dentro de los insumos que ustedes nos están dando, esto es algo que seguramente lo tendremos que manejar con una redacción diferente o, por lo menos, no hablar del caso de no proceder a la devolución de dicho sobrante, porque lo que queremos es que se devuelva.

Luego, quisiera hacer alguna sugerencia que me parece importante y es la de incorporar al artículo 8º algunas aclaraciones que vienen del artículo 1º. En el artículo 1º se plantean algunas dudas y alguna claridad sobre el concepto, que tal vez podría corresponder intercalarlas en el artículo 8º. Son sugerencias que, como dije recién, la comisión agradece y reconoce a los efectos de tratar de hacer la mejor norma, que es la intención, para una rendición de cuentas. Por eso, hacía estos comentarios y agradecemos vuestra presencia.

SEÑOR EZQUERRA ALONSO (Wilson Aparicio).- En primer lugar, agradezco vuestra presencia.

Creo que ir mejorando la redacción es fundamental para que después no se contravengan entre dos, lo que no hace mucho bien.

Quisiera hacer una consulta corta y es si hay ejemplos o también en la problemática de algunos países que a lo mejor no tienen el mismo régimen de contralor, si en los gastos grandes, así como se pide hoy el tique aéreo y se puede hacer la compra desde una proveeduría, ¿el hotel no se podría cubrir, por ejemplo, de la misma forma? Estos serían los dos gastos más grandes que se abarca y así apuntar a que exista, no una opción personal de elección, sino que se compre en conjunto, como se hace con los tiques de viaje. No sé si eso puede generar alguna problemática, porque a lo mejor no a todos lados llegó la electrónica.

SEÑORA DÍAZ (Susana).- En el caso del artículo 4º, debería decir: "La liquidación de viáticos" y no "El adelanto de fondos se realizará". Debería ser: "La liquidación del viáticos se realizará por los días que comprende la misión", creo que el resto está bien, y luego viene la rendición que es el ajuste definitivo del gasto contra lo que se le dio a la persona. Por eso la frase podría ser: "La liquidación de viáticos".

Voy a decir otra cosa, que la sufre la Administración Central; creo que el resto de los organismos del Estado, no. La OPP tiene una norma muy estricta con respecto a los funcionarios de la Administración Central. Por lo tanto, a mí me dolía mucho, sobre todo en los casos de la gente que trabajaba en lavado de activos, en drogas, que si iba al exterior trabajaba los sábados y los domingos y, de pronto, trabajaba el sábado hasta tarde, viajaba de noche y ese día no se lo pagaban y no le pagaban el pernocte, porque estaba en el avión, ya estaba incluido en el tique. Para mí eso no es bueno. Creo que hacemos mal en llegar a esos extremos. Tampoco es buena la laxitud de decir: "Te doy esto y gastalo como quieras". Tenemos que buscar una fórmula intermedia al respecto.

SEÑOR ZOOBY (Omar).- Estoy absolutamente de acuerdo con que en el artículo 4° se debe hablar de liquidación de viáticos, pero considero que debería estar unido al artículo 7°.

Cuando se liquidan los viáticos y ya se está en conocimiento de que, por ejemplo, el país destinatario va a proporcionar alojamiento, eso ya se tiene que tomar en cuenta. Entonces, en lugar de liquidarse US$ 200, se liquidan US$ 100, porque el alojamiento está incluido. Es algo que va junto. Se liquidan los viáticos teniendo

en cuenta los días que dura el viaje, la escala de viáticos del Ministerio de Relaciones Exteriores y si el país anfitrión va a proporcionar alojamiento, traslados, alimentación o lo que sea. Esos son los viáticos que se liquidan; lo único que queda para después es rendir cuentas. ¿Por qué? Porque, tal vez, resulta que al país anfitrión se le ocurrió hacerse cargo del hotel y, entonces, él no lo tiene que pagar, o hechos que puedan surgir después.

SEÑORA DÍAZ (Susana).- Quiero contar una anécdota para que vean que nunca podemos ser exactos en esto, y por eso decíamos que sería bueno facilitarlo por reglamentación por situación de procedimientos especiales.

Cuando el ministro Astori viajó a Japón, el Ministerio de Relaciones Exteriores nos dijo que el país anfitrión se hacía cargo del hotel en Kioto -la más cara de las ciudades que se les ocurra-, pero cuando llegó, no se hicieron cargo del hotel. La cuenta era bastante importante en dólares. El señor ministro había llevado una tarjeta Diners y tuvo que pasarla tres veces, porque Diners no aceptaba gastos de más de US$ 1.000 por vez. Pero le quedó un resto -porque había llegado al límite de la tarjeta Diners- que tuvo que pagar al contado. Como él no tenía previsto ese gasto, había llevado una tarjeta con un crédito suficiente, pero no le alcanzó y tuvo que pedirle a otro compañero de la delegación que le prestara US$ 50. Ese tipo de situaciones puede ocurrir porque, quizás, el país mandó una invitación que no era clara, que se interpretó mal o se interpretó que no pagaba nada y, luego, tiene que pagar. Entonces, ese tipo de situaciones luego amerita un ajuste.

No es todo blanco y negro, porque dependemos de muchas variantes. Creo que tenemos que ir por el lado del cumplimiento fehaciente de las normas, y cuando no se cumplan, se debe aplicar una sanción; será un descuento, una investigación administrativa o lo que sea. Creo que la palabra debe seguir siendo importante y las declaraciones juradas también. Por lo tanto, esa es una herramienta que puede servir para los gastos menores, para gastos de los que la documentación no sea de fácil lectura, pero creo que el tema tiene que ir por un poco de punición más allá de dejar alguna flexibilidad que creo que es necesaria. Si a mí me hubiera pasado, yo no hubiera podido pagar el hotel, porque no llego con la tarjeta a ese crédito. Es más: llego a mucho menos.

Es un tema al cual se arriesga cualquiera de los funcionarios que cumplen una misión en el exterior, y es muy desagradable enfrentarse a ese problema cuando se está en el país de destino. Pero cuando está acá, que haga las cosas como las tiene que hacer, y creo que no debemos dar la posibilidad o la idea de que si no lo pagó, se lo descuento del sueldo. No; se lo descuento del sueldo, y le hago un sumario, una investigación administrativa o algo, pero no puede ser simplemente que como no rindió cuentas, se le descuenta del sueldo.

Es difícil lograr que haya una línea pareja para todo el mundo y que todos apliquemos las mismas normas. Y esto es solo para viáticos al exterior; supongo que los viáticos al interior tendrán otro proyecto.

SEÑORA PRESIDENTA.- Les agradecemos por sus opiniones.

SEÑORA DÍAZ (Susana).- Nosotros también les agradecemos por escucharnos y ayudarnos a facilitar el trabajo que después vamos a tener cuando se promulgue.

SEÑORA PRESIDENTA.- Muchas gracias por su presencia.

(Se retiran de sala las autoridades del Tribunal de Cuentas)

——Quisiera consultar a los compañeros acerca del régimen de trabajo a seguir.

SEÑOR GROBA (Óscar).- La Presidencia queda encargada de suspender o no las sesiones.

SEÑORA PRESIDENTA.- La próxima sesión sería el martes 13, y en ese momento veremos si tenemos más invitados o no y cómo procedemos con este proyecto.

(Apoyados)

——Se levanta la reunión.